

学校编码: 10384

分类号_____密级 _____

学号: 13920121150291

UDC _____

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

**大部制改革背景下县区食品安全监管体系研究
——以杭州市萧山区为例**

**Research on Food Safety Supervision System in County under
the Background of Big Department System Rreform
——Taking Xiaoshan District in Hangzhou City as an Example**

韩 晓 芸

指导教师姓名： 李 剑 助理教授

专 业 名 称： 公共管理 (MPA)

论文提交日期： 2015 年 4 月

论文答辩日期： 2015 年 月

学位授予日期： 2015 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2015 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

李 剑	助理教授
陈 琛	书 记
朱仁显	教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

食品作为人类生活必需品，食品安全是广大人民群众最重要、最直接、最现实的民生问题。然而，我国当前食品安全形势不容乐观，时有食品安全问题发生，一方面对公众健康和安全造成不利影响，另一方面使政府在公众面前的形象受损，更为重要的是，长此以往，对我国经济社会的发展和稳定将造成很大的伤害。我国从 2003 年起实行的多部门分段监管的食品安全监管体系，造成了部门之间职权交叉的同时还存在着监管盲点，并未有效治理好食品安全问题。2013 年，国务院实施食品安全大部制改革，对食品安全监管相关职能部门进行大范围的整合，组建国家食品药品监督管理总局，划入了原本分散于各部门的监管职能。本文首先阐述了研究背景、研究意义、国内外研究现状，并对相关概念及理论进行介绍总结；其次介绍了萧山区食品安全监管现状，并对萧山区食品安全大部制改革进行评价，分析了改革的成效及存在的不足；第三，详细介绍了国内深圳、香港地区及美国和欧盟地区的食品安全监管体系，综合国内外实践从中提炼出对我国食品安全监管的有益启示；最后，以萧山区的经验总结出县区食品安全大部制改革存在的法律体系不完善、机构改革不彻底、监管任务与监管能力不匹配、社会监管体系不成熟的普遍困境，并深刻剖析了困境的成因，从而提出了普适性的食品安全监管体系的对策建议：加快法律修订，构建合理的法律体系；整合监管资源，建立统一监管体系；加强政府供给，提升专业监管能力；完善社会共治，构筑统一监管防线。

关键词：食品安全；监管体系；大部制改革

ABSTRACT

Food is the necessities of human beings, food safety is the most important, most direct, and most realistic livelihood issues to the broad masses of the people. However, our country's current food safety situation is very terrible, food safety issues occur frequently. It will damage to the consumers' health and safety, destroy the normal market order, Weaken the government credibility, against the economics orderly development and the social harmony and stability. since 2003,China has imposed the food safety block regulatory model, it caused government's regulators, power and responsibility is not clear, and did not effectively control the food safety problems. In 2013, The State Council carried out food safety big department system reform, integrated the food safety supervision and the relevant functional departments within a large scope. The State Food and Drug Administration was established, and imposed integrated supervision about food production, circulation and consumption. Firstly, This paper expound the reseach background, reseach significance, reseach summary,and sums up the related concept and reseach theory. Secondly, this paper introduces and evaluates the present situation about food safety supervision system in Xiaoshan district,analysis the effects and insufficients about the reform; thirdly, this paper introduces the safety supervision system in Shenzhen, HongKong, USA, EU., sums up the practice of food safety supervision and the inspiration to our country. Finally, this paper sums up the common troubles from the experiences of Xiaoshan: the legal system is not perfect; Institutional reform is not complete; The task and capacity does not match; and social supervision system is not mature. Based on the analysis of the reasons, this paper raises several suggestions which will perfect the food safety supervision system of China: Build a sustainable legal system; Build a integrated supervision; promote the professional regulatory capacity; and build a social collegiality pattern.

KEY WORDS: food safety; supervision system; big department system reform

目录

一、绪论.....	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究意义	3
(三) 研究综述	3
(四) 相关概念	7
(五) 研究理论及研究方法	9
二、萧山区食品安全监管体系现状	12
(一) 萧山区食品行业现状	12
(二) 萧山区食品安全监管体系的历史沿革	13
(三) 萧山区食品安全大部制改革现状	14
三、萧山区食品安全大部制改革的成效及存在的问题.....	17
(一) 改革成效	17
(二) 萧山区食品安全监管体系存在的问题	19
四、国内外食品安全监管体系的借鉴	23
(一) 国内发达地区食品安全监管体系的实践	23
(二) 国外食品安全监管经验借鉴	25
(三) 国内外食品安全监管实践的启示	26
五、县区食品安全大部制改革的普遍困境与完善建议.....	28
(一) 县区食品安全大部制改革的普遍困境	28
(二) 县区食品安全大部制改革普遍困境的原因分析	29
(三) 完善县区食品安全监管体系的对策建议	32
结束语.....	36
参考文献.....	37
致谢.....	40

CONTENT

I .Introduction.....	1
(I) Reseach background	1
(II) Reseach significance.....	3
(III) Reseach summary	3
(IV) Related concept	7
(V) Reseach theory and Reseach method	9
II .Present situation about food safety supervision system in Xiaoshan district	12
(I) Present situation of food industry in Xiaoshan district.....	12
(II) Historical development about safety supervision system in Xiaoshan district	13
(III) Present situation of food safety supervision of Xiaoshan district.....	14
III.The effects and insufficients about the big department system reform of Xiaoshan District	17
(I) The effects.....	17
(II) The insufficients	19
IV.Reference of food safety supervision system at home and abroad	23
(I) Practice of domestic developed areas of food safety supervision system.....	23
(II) Food safety supervision experience abroad	25
(III) Inspirations of the practice of safety supervision system at home and abroad	26
V.The common dilemma and suggestions for improvement of big department reform of food safety supervision system in county	28
(I) The common dilemma of big department reform of food safety supervision system in county.....	28
(II) Analysis of the causes of the common dilemma	29
(III) suggestions for improvement of safety supervision system in county	32
Conclusions	36
Bibliography	37
Acknowledgement	40

一、绪论

（一）研究背景

人类在地球上的生存与发展离不开食品，食品安全是各国人民都首要关注的基本民生问题。但是我国当前的食品安全形势非常严峻，时有食品安全问题发生，一方面对公众健康和安全造成不利影响，另一方面使政府在公众面前的形象受损，更为重要的是，长此以往，对我国经济社会的发展和稳定将造成很大的伤害。

回顾近十年来国内的食品安全事故层出不穷，影响比较深远的有 2004 年安徽阜阳劣质奶粉事件、2005 年的肯德基苏丹红事件、2008 年三鹿奶粉事件、2011 年瘦肉精事件、2012 年食品添加剂工业明胶事件、2013 年白酒塑化剂事件、2014 年上海福喜臭肉门事件，再加上被媒体曝光的地沟油、毒酱油、染色馒头、毒豆芽等等“问题食品”，涉及的范围之广、造成的恶果之重，使人们谈“食”色变，对我国的食品安全形势感到焦虑和担忧。这些事件充分暴露了我国食品安全监管体系上的突出问题，亟待改革和完善。

改革开放以来，政府在健全食品安全监管体系方面下了非常大的决心，通过不断调整监管体系，使我国食品安全监管能力有了很大的提升。我国的食品安全监管体系经历了三个时期的调整。（1）从 1978 年到 2003 年的多部门分散监管模式。改革开放初期，“食品安全”概念尚未形成，因监管范围重点放在食品卫生上，所以当时亦被称作“食品卫生”。1979 年，《中华人民共和国食品卫生管理条例》正式颁布，第一次从法律法规层面对食品安全监管进行了明确定义。1983 年《中华人民共和国食品卫生法（试行）》的颁布，标志着中国食品卫生的行政管理历史画上句号，进入了法治管理的新阶段。在《食品卫生法（试行）》中规定了卫生部门作为食品卫生监管行政主体，依法对食品卫生进行统筹管理，负责制定食品卫生规范化标准及处置食品卫生相关突发事件，同时通过完善执法体系建设和打造覆盖全国的监督网络来为食品卫生的全方位监管提供保障。1995 年又出台《食品卫生法》，将食品卫生监管由卫生部门主

导变为由卫生、农业、工商、质监等多部门参与，形成分段式管理。随着我国市场经济的迅速发展，物质条件的日益丰富，监管面临的问题也日趋复杂。在《食品卫生法》实施过程中，监管的矛盾缺陷也开始凸显，部门间各自为政，监管流于表面、职责不清等。（2）从2003年到2013年的分段监管模式。2003年，国务院对食品监管职能进行了初步的整合，设立国家食品药品监督管理局，明确其承担综合监督协调食品、药品、保健品、化妆品的安全管理职责，并对涉及上述产品的重大安全事件进行处理。2004年，国务院颁布《关于进一步加强食品安全的决定》（国发[2004]23号），第一次提出了食品安全主要采用分段监管、并辅以品种监管的模式：由卫生部门负责制定食品安全标准和实施食品安全综合监管；将食品链中的初级农产品生产、食品加工、流通、餐饮消费环节的职能分别交给农业、质检、工商、卫生部门分段监管，食药部门负责食品安全的综合协调、重大食品安全事故的处置。2008年，我国又对卫生部和国家食品药品监督管理局的职能进行了调整，将国家食品药品监督管理局改为由卫生部管理，由卫生部负责食品安全的综合协调、重大食品安全事故的处置。国家食药监局作为卫生部管辖的二级局，承担餐饮环节的监管职责。2009年《食品安全法》正式颁布实施，标志着从法律层面正式确立了分段监管的模式。与此同时，为更好地协调各部门做好各环节监管工作，专门成立了国务院食品安全委员会来负责协调指挥。（3）2003年至今，大部制监管模式。2013年3月10日，国务院发布《机构改革和职能转变方案》，该方案提出将原有分散于各部门的职能进行合并，并设立国家食品药品监督管理总局进行统一管理。撤销原国家食品药品监督管理局和单独设立的国务院食安委办公室。将质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局的生产、流通环节职能一并划入新成立的食药总局，同时将工商部门、质监部门与食品安全相关的人员和检测机构统一划转；将食品安全风险评估及标准制定的职能交由新组建的国家卫计委，生猪定点屠宰安全监管职责与农产品的质量安全监管统一由农业部负责^①。食品安全监管的“大部制”改革，希望通过整合原分散在不同部门之间的监管职能，构建一个部门集中统筹监管的体系，以解决困扰我国多年之久的食品安全监管效率低下

^①中国机构编制网. 国务院机构改革和职能转变方案（全文）

[EB/OL]. http://www.scopsr.gov.cn/xzspzd/zcfb/201305/t20130529_223484.html, 2013-05-29.

的问题。

本研究将在公共管理理论指引下，对杭州市萧山区食品安全大部制改革进行深入研究分析，分析萧山改革的现状及取得的成效，总结在大部制改革中后仍然存在的问题，在此基础上分析推论我国县区在推进大部制改革进程中存在的普遍问题及原因，最后提出在完善我国县区食品安全监管体系的对策建议。

（二）研究意义

当前，我国正处于深化改革和社会主义现代化建设的关键时期，持续改善食品安全形势，是社会主义现代化建设的基本要求，食品安全问题不仅关系着社稷民生，更关系着执政党政权的稳固。一个国家的食品安全决定着国民的民生质量，同时，食品行业也是国民经济的重要组成部分，我国食品安全形势不容乐观，将严重影响食品行业的持续发展，而不断曝光的食品安全问题，将引发消费者对企业和政府部门的信任危机，最终影响社会的和谐稳定。因此，从监管体系的层面进行切入以解决我国食品安全困境，在政治、经济、社会方面都具有十分重要的意义。

萧山区是浙江省杭州市市辖区，位于我国县域经济最为发达的长江三角洲南部，连续多年被评为“中国十强县（市、区）首位，综合实力很强。多年以来，受监管体系不顺、法律法规不健全、监管力量薄弱等因素的制约，萧山区虽然没有发生区域性比较严重的食品安全问题，但是各种输入性的食品安全问题接连发生，导致监管部门很大部分的精力被处理突发事件所牵制，监管的效率不高，食品安全形势不容乐观。因此，有必要以萧山区食品安全监管的大部制改革实践进行深入研究，从监管体系层面分析存在的主要问题，并运用公共管理原因分析问题症结的所在，从而提出完善萧山区食品安全监管体系的对策建议，为我国县区一级做好食品安全监管工作提供参考。因此，本文的研究具有一定的实践意义。

（三）研究综述

1. 对我国食品安全监管体系改革的研究

近年来,我国食品安全问题频发,对社会公众的身体健康和生命安全造成了严重的威胁。越来越多的食品安全问题,破坏了正常的市场经营秩序,削弱了政府公信力,不利于经济发展和社会和谐稳定。实践证明,我国对食品各环节分段监管的模式已跟不上不断发展变化的监管形势和要求,如果不对监管体系做出改革,不可能根治日益突出的食品安全问题。因此,社会各界特别是理论界都呼吁尽快通过改革完善我国食品安全监管体系,许多专家学者和体制内相关人士也对改革的方向、路径及措施提出了许多富有创造性的建议。下面对其中具有代表性的研究进行一个简单的综述。

李永才在《试论中国食品安全治理模式的构建——基于整体政府的视角》中,提出我国分段的食品安全监管模式并不如规划的那样职权边界清晰,由于各监管部门往往从自身利益出发,遇事推诿扯皮,造成重复监管和真空监管,又因为任何部门的执法监督权都不完整,一旦其中一个部门监管缺位,就可能导致食品安全监管失败,严重影响食品安全的治理效率;因此,要运用整体性治理理念构建我国食品安全整体性治理机制,一是要处理好中央政府与地方政府、各部门之间、各条线与块属之间的目标统一;二是要整合部门职能,建立整体性治理的组织架构;三是要建立跨部门协同的整体性治理机制;四是要设计有效的利益激励和约束机制;五是要创新整体性治理的社会参与机制^①。

颜海娜在《我国食品安全监管体制——基于整体政府理论分析》一文认为,2008年启动的“大部制”改革,在组织结构调整、伙伴关系的发展两个维度上,体现出了“整体政府”取向,但是在部门整合、创新权责与绩效机制、伙伴关系和机构内部文化四个维度上,依然存在巨大完善空间,现有举措没有覆盖许多空白的内容^②。

耿爱生、卞文莉《大部制改革后我国食品安全监管仍需解决的问题》指出,“分段监管”模式下出现的分工模式复杂、职能交叉与监管空白并存、部门协调难等诸多问题,可以通过大部制改革来解决,但是在法律法规的适应性、改革并未从根本上消除冲突、监管执法的资源短缺、未充分发挥企业、媒体、公众等的作用等方面仍存在诸多问题^③。

^①李永才.试论中国食品安全治理模式的构建[J].中国工商管理研究,2012,(3):23-28.

^②颜海娜.我国食品安全监管体制——基于整体政府理论的分析[J].学术研究,2010,(5):43-52.

^③耿爱生,卞文莉.大部制改革后我国食品安全监管仍需解决的问题[J].青岛行政学院学报,2013,(4):

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”. Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库